

Концепция парламентской ответственности Правительства Российской Федерации

Р. С. Сорокин

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых
и уголовно-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: Sorokin.RS@rea.ru

The Concept of Parliamentary Responsibility Government of the Russian Federation

R. S. Sorokin

PhD in Law Sciences, Associate Professor

of the Department of State and Criminal Legal Disciplines of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: Sorokin.RS@rea.ru

Аннотация

В статье анализируется институт парламентской ответственности Правительства в Российской Федерации, который приобретает все большую актуальность. Связано это со многими причинами, непосредственно или опосредованно влияющими на жизнедеятельность государства. Управленческий уровень государственного аппарата осознает, что без выстраивания цивилизованного диалога с представительным органом невозможно повышение эффективности реализации собственных полномочий. Взаимодействие исполнительной и законодательной ветвей власти невозможно без наличия институтов ответственности, к числу которых во всем демократическом мире относят институт парламентской ответственности правительства. Парламентская ответственность правительства классифицируется автором в качестве разновидности юридической ответственности и самостоятельной правовой категории, разработка которых сегодня является весьма своевременной. Несмотря на то что элементы эффективности активно внедряются в управленческую практику современной России, как на законодательном, так и правоприменительном уровне, их правовое оформление пока находится в зачаточном состоянии. В нашей стране мы можем наблюдать неразвитость парламентской ответственности правительства, что нередко подчеркивается отсутствием влияния парламента на осуществляемую государственную политику. Подобное состояние проецируется и на уровень субъекта Российской Федерации. Исходя из этого выработанная авторская концепция парламентской ответственности правительства нуждается в своем детальном нормативном закреплении.

Ключевые слова: законодательство, государство, управление, власть, политика, экономика, демократия, гласность, полномочия, парламент, общество, расследование, эффективность, ответственность.

Abstract

The article analyzes the institution of parliamentary responsibility of the Government in the Russian Federation, which is becoming increasingly important. This is due to many reasons that directly or indirectly affect the life of the state. The managerial level of the state apparatus realizes that without building a civilized dialogue with a representative body, it is impossible to increase the effectiveness of the implementation of its own powers. The interaction of the executive and legislative branches of government is impossible without the presence of institutions of responsibility, which include the institution of parliamentary responsibility of the government throughout the democratic world. The parliamentary responsibility of the Government is classified by the author as a variety of legal responsibility and an independent legal category, the development of which is very timely today. Even though the elements of efficiency are being actively introduced into the management practice of modern Russia, both at the legislative and law enforcement levels, their legal form is still in its infancy. In our country, we can observe the underdevelopment of the parliamentary responsibility of the government, which is

often emphasized by the lack of parliamentary influence on the state policy. A similar state is projected on the level of the subject of the Russian Federation. Based on this, the developed author's concept of parliamentary responsibility of the government needs its detailed normative consolidation.

Keywords: legislation, state, management, power, politics, economics, democracy, publicity, powers, parliament, society, investigation, efficiency, responsibility.

Вопрос парламентской ответственности правительства в современной России приобретает высокую значимость, что обусловлено несколькими существенными факторами, активно влияющими на политическую жизнь страны. Парламентская ответственность правительства включает в себя как юридический, так и политический элементы, хотя многие авторы не разделяют их, считая ответственность правительства областью политических разногласий, не имеющей своего юридического содержания. В парламентской ответственности Правительства Российской Федерации реализуется публичная ответственность перед народом за эффективность и законность реализации конституционных полномочий. Парламентская ответственность выступает одной из форм реализации опосредованной демократии.

Прошедшие осенью 2019 г. выборы в Московскую городскую Думу, привлекли к себе внимание граждан не только в нашей стране, но и во всем мире. Подведенные итоги показали, что желание перемен в системе организации государственной власти как раз начинается с изменения наполняемости законодательного органа конкретным депутатским корпусом. Избранные же депутаты пытаются усилить свой статус за счет получения дополнительных полномочий при осуществлении контроля над исполнительной властью. Такая же тенденция наблюдается и на федеральном уровне власти. Параллельно с этим управленческий уровень государственного аппарата осознает, что без выстраивания цивилизованного диалога с представительным органом невозможно повышение эффективности реализации собственных полномочий. Взаимодействие исполнительной и законодательной ветвей власти невозможно без наличия институтов ответственности, к числу которых во всем демократическом мире относят институт парламентской ответственности правительства.

Между тем в странах западной демократии проявляются иные подходы к парламентской ответственности правительства: вводится в оборот обновленная идея ответственного правительства; система открытого правительства предполагает некоторые формы ответственности как

непосредственно перед народом, так и перед представительным органом; рассматриваются формы опосредованной ответственности – руководитель органа исполнительной власти отвечает за действия своих подчиненных в сфере взаимодействия с парламентом и др.

На фоне обновления концепции парламентской ответственности правительства в Европе в нашей стране отсутствуют единые теоретические подходы к данному институту, общему пониманию его природы, содержания, категориального аппарата. Следует учитывать, что парламентская ответственность правительства выступает важной составной частью системы сдержек и противовесов, которая закреплена в статье 10 Конституции Российской Федерации¹, являющейся одной из основных конституционных гарантий и немаловажным средством обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации, способствующей повышению эффективности исполнительной власти, усиливающей институты демократии, повышающей роль представительного органа в осуществлении текущего управления делами государства.

Необходимо подчеркнуть, что при существенных изменениях и реформированиях, происходящих в политической, правовой, экономической и иных сферах функционирования российского государства, особое внимание следует уделять вопросам взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества [4. – С. 20–22]. В связи с повышением значения представительной демократии остро встает вопрос законодательного обеспечения и правового регулирования парламентской ответственности правительства, проявляющейся в индикаторной функции доверия населения к органам государственной власти страны. Однако современное российское законодательство в этой части со-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ).

держит нормы, характеризующиеся нестабильностью и противоречивостью; противоречивыми выглядят сами контрольные полномочия парламента. Несмотря на юридическое закрепление разнообразных форм контрольных полномочий, их реализация в силу объективных причин затруднительна, а то и невозможна. Это привело к формированию негативных факторов, осложняющих институционализацию парламентской ответственности Правительства России.

Сложность правового регулирования такого непростого института, как ответственность власти, всегда вызывала интерес. Многие ученые-юристы в своих работах обращаются к вопросам эффективности решений, принимаемых государственной властью, а также вопросам эффективности власти в целом.

Термин «эффективность власти», на наш взгляд, с теоретической стороны следует понимать как систему управленческих решений, принимаемых органами государственной власти (в нашем случае Правительством РФ) в пяти основных направлениях: правовом, политическом, экономическом, социальном и международном. Основываясь на конституционных принципах, государственная власть должна быть не только законной или легитимной, но и эффективной. Это является стратегической задачей российской государственной власти и в первую очередь Правительства РФ как органа, принимающего большинство властных решений по основным направлениям развития государства. По нашему мнению, эффективность власти должна определяться еще одним ключевым началом – конституционно-правовой ответственностью.

Л. А. Морозова отмечает: «В Российской Федерации вопросы конституционной ответственности... федеральных органов исполнительной власти, решаются Конституцией РФ настолько неполно и противоречиво, что перевод этой ответственности из сферы формально-юридической в сферу практическую является проблематичным и фактически нереальным» [3. – С. 23].

Эффективность государственного управления – это научно обоснованная, взвешенная система действий и решений органов государственной власти и должностных лиц, направленных на выработку и реализацию государственной политики и нормативно-правового регулирования в той или иной сфере общества, государства, права, в том числе при разработке и внедрении специфических стратегий, т. е. комплексных планов, цель

которых направлена на долгосрочное развитие и прогнозирование результатов государственного управления.

Конституция РФ напрямую не закрепляет принцип эффективности власти как необходимый элемент законодательного развития страны, но закладывает конституционные основы эффективного государственного управления, в том числе через ряд конституционных принципов: соответствия конституции и законности, соблюдения прав человека и гражданина, свободу экономической деятельности и конкуренции, свободу труда, защиты собственности, поддержки конкуренции и недопущения монополии, социальные принципы российского государства, которые находят свое отражение в действующем законодательстве.

Нормативную основу эффективности власти на сегодняшний день составляют как федеральные законы, так и подзаконные акты, издаваемые главой государства и Правительством РФ. Принцип эффективности государственной власти выражается через ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, которые закреплены в Конституции Российской Федерации и являются видением Президента России на развитие страны в стратегическом ключе.

Послания содержат позиции главы государства по основным направлениям государственной политики, развития конституционного строя России и взаимоотношений с зарубежными странами, служат ориентиром в законодательной деятельности федерального парламента и нормотворческой деятельности органов государственной власти, т. е. отражают управленческие цели эффективности государственной власти. Послание является единственным актом, на который указывает Конституция РФ (ст. 85), хотя и не определяет его юридическую силу [2. – С. 35–37]. Послания Президента РФ представляют собой стратегический план эффективного развития государства, сформулированный на основе целей и ценностей, установленных Конституцией РФ. Принцип эффективности обозначен российскими правовыми актами как обязательный в деятельности органов, осуществляющих публичную власть в Российской Федерации.

Обратная ситуация – оценка исполнительной власти только исходя из принципа законности – приводит к деградации указанного института. Несмотря на то что элементы эффективности активно внедряются в управленческую практику

современной России, как на законодательном, так и правоприменительном уровне, их правовое оформление пока находится в зачаточном состоянии.

В нашей стране мы можем наблюдать неразвитость парламентской ответственности правительства, что нередко подчеркивается отсутствием влияния парламента на осуществляемую государственную политику. Подобное состояние проецируется и на уровень субъекта Российской Федерации. При этом последовательно создается правовая основа, которая способствует опосредованному появлению отдельных элементов рассматриваемого института. В Российской Федерации приняты Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле». Созданы правовые основы для осуществления бюджетного контроля. Однако опыт показывает, что исполнительная власть не заинтересована в их применении, что отражается на редкости их использования в системе взаимодействия двух ветвей власти.

В современной России парламентская ответственность правительства искусственно вытеснена в политическую сферу, что создает, с одной стороны, иллюзорность юридической ответственности, с другой – позволяет манипулировать юридическими нормами исходя из политической целесообразности.

В соответствии с российским законодательством итоги парламентского расследования направляются Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, публикуются в средствах массовой информации и размещаются в международной компьютерной сети Интернет. Это создает основу для появления нового механизма придания гласности решениям по наиболее актуальным вопросам общественной жизни. Здесь должна идти речь не только о простом информировании населения страны (которое может осуществляться и путем трансляции заседаний палат парламента, проведения круглых столов и общественных дискуссий с участием депутатов), а о появлении юридически значимых фактов, которые должны обосновывать последующее применение тех или иных мер ответственности к должностным лицам правительства Российской Федерации. Информирование граждан воплощает в жизнь конституционный принцип права каждого на участие в управ-

лении делами государства. Развитие институтов общественного контроля невозможно без создания правовой основы парламентской ответственности Правительства России.

В связи с вышеизложенным, нами предлагается ввести в научный оборот понятие «парламентская ответственность правительства», под которым следует понимать разновидность конституционно-правовой ответственности, закрепленной в конституционно-правовых нормах, реализация которой направлена на обеспечение конституционной законности, в ходе применения которой наступают неблагоприятные последствия со стороны законодательного органа власти – парламента.

В частности, в Федеральном законе «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» предлагается:

- а) расширить перечень оснований проведения парламентских расследований;
- б) повысить самостоятельность каждой из палат Федерального Собрания Российской Федерации в процессе проведения парламентских расследований;
- в) регламентировать сроки проведения парламентских расследований, исключив их зависимость от формализованных фактов и событий;
- г) допустить продление срока парламентского расследования;
- д) установить основания возобновления (в частности, ввиду открытия новых фактов и обстоятельств) процедуры парламентского расследования;
- е) уточнить правила проведения необходимых экспертиз;
- ж) обеспечить транспарентность и гласность проводимых расследований.

Предметом парламентской ответственности Правительства РФ является также бездействие как самого органа, так и входящих в его состав должностных лиц и иных субъектов. Сюда можно отнести и непринятие оперативных мер, обусловливающих или предотвращающих какой-либо результат. Такие меры могут содержаться как в федеральных законах, принятых Государственной Думой Российской Федерации, так и в оперативных действиях и поручениях, сформированных для Правительства РФ со стороны Государственной Думы или Президента РФ, а для регионов – их региональными парламентами.

Конституционная ответственность создает основу эффективности государственной власти, при

этом имеет достаточно специфические отличительные особенности, а именно: проявляется в политической сфере и носит политическую окраску. Грань, как верно отмечает С. А. Авакьян, здесь не всегда может быть четко проведена [1. – С. 114–121]. Например, вынесенное недоверие Правительству со стороны Государственной Думы, согласно статье 117 Конституции РФ, может быть, с одной стороны, как мерой политической ответственности за принятие и реализацию (или нереализацию) тех или иных решений, так и мерой конституционной ответственности, в том случае, когда Правительство РФ в результате ненадлежащего исполнения своих конституционных обязанностей допустило тенденцию к ухудшению положения в той или иной социальной сфере.

По нашему мнению, доверие и недоверие в праве выступают исходным правовым средством – ценностью, интересом, целью, задачами, намерениями, принципами, к ним примыкают права, обязанности, полномочия – во взаимодействии органов власти и населения в целом. Однако стабильно высокий уровень коррупции в России [5. – С. 132–136] не способствует повышению уровня доверия к власти.

Очень важно понимать всю сложность структурного состава конституционной ответственно-

сти и разновидности ее выражения – парламентской, так как сведение конструкции ответственности к одному или двум ее элементам приведет к потере смысла ответственности [6. – С. 58–61]. Итогом всей процедуры применения парламентской ответственности должна стать мера, выражаемая в одобрении или неодобрении деятельности Правительства РФ со стороны Государственной Думы или Президента РФ. Появление кризисных ситуаций актуализирует и вопросы ответственности исполнительных органов государственной власти.

Таким образом, можно констатировать наличие устойчивого вектора развития демократических начал организации власти. Этот процесс может идти в каждом государстве с той или иной степенью быстроты. В любом случае он приводит к усилению парламентских начал, обуславливающих также расширение контрольных полномочий представительного органа, а значит, и возможности привлечения к ответственности подконтрольных органов и должностных лиц. Российская Федерация здесь не является исключением. Исходя из этого, выработанная авторская концепция парламентской ответственности правительства нуждается в своем детальном нормативном закреплении.

Список литературы

1. Авакьян С. А. Размышления конституционалиста: избранные статьи. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2010.
2. Гайдарбекова А. М. Место и роль посланий Президента Российской Федерации в политико-правовой жизни общества // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 6. – С. 35–37.
3. Морозова Л. А. Проблемы правовой ответственности государства // Государство и право. – 2000. – № 3. – С. 23.
4. Сорокин Р. С. Формирование гражданского общества в современной России // Гражданское общество в современном мире : материалы VI Международной научной конференции студентов, магистрантов и аспирантов. – Самара, 2013. – С. 20–22.
5. Сорокин Р. С. Правовые основы противодействия коррупции на государственной службе // Правовая культура. – 2016. – № 2 (25). – С. 132–136.
6. Челус А. В. Эффективность механизма парламентского контроля в России // Государственная служба. – 2014. – № 3 (89). – С. 58–61.